

¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia

Ximena Cadena *

Resumen

En este estudio se estima el efecto de las transferencias, como mecanismo transmisor de la descentralización, sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. Se utiliza una metodología de diferencias en diferencias, la cual permite tener en cuenta los cambios en la tendencia de crecimiento de los ingresos, de acuerdo con las características propias de cada municipio, antes y después de la descentralización. La estrategia empírica supera algunos problemas econométricos presentes en otros estudios. Se encuentra que el comportamiento de los ingresos tributarios municipales mejoró simultáneamente con el aumento de las transferencias, especialmente para el caso del impuesto predial. Este resultado rechaza la hipótesis de que el aumento en las transferencias desestimula el esfuerzo tributario, fenómeno conocido como pereza fiscal. El esfuerzo fiscal es diferencial de acuerdo con las características demográficas y socioeconómicas de cada municipio.

Clasificación JEL: H71, H72.

Palabras clave: descentralización Colombia, tributación municipal, esfuerzo-pereza fiscal.

* Artículo presentado como tesis de magíster en Economía de la Universidad de los Andes, asesorada por Fabio Sánchez y presentada ante los jurados Roberto Steiner y Juan Gonzalo Zapata. Este trabajo contó con el invaluable consejo y colaboración de Jairo Núñez, no sólo en la provisión de la base de datos, sino también en la discusión metodológica y estimación de los distintos modelos econométricos. Se agradecen también los comentarios de Roberto Steiner y Alberto Carrasquilla y de los evaluadores de Desarrollo y Sociedad.

Introducción

Con el paso de los años se ha profundizado el proceso de descentralización en Colombia, el cual se inició en 1968 con la creación de fondos regionales para la financiación de los servicios de salud y educación y con la transferencia a los municipios del 10% de los recaudos por impuesto sobre las ventas. Hoy los gobiernos locales tienen muchas más competencias en materia de servicios a la comunidad, para cumplirlas y cuentan con mayores recursos propios y transferidos del gobierno central.

Los incentivos asociados al diseño de las transferencias, tanto por sus criterios de distribución como por sus restricciones sobre el gasto que se puede financiar con ellas (condicionadas), pudieron haber generado efectos perversos sobre el esfuerzo de las autoridades locales para generar recursos propios a través del recaudo de impuestos, con implicaciones sobre las finanzas públicas nacionales.

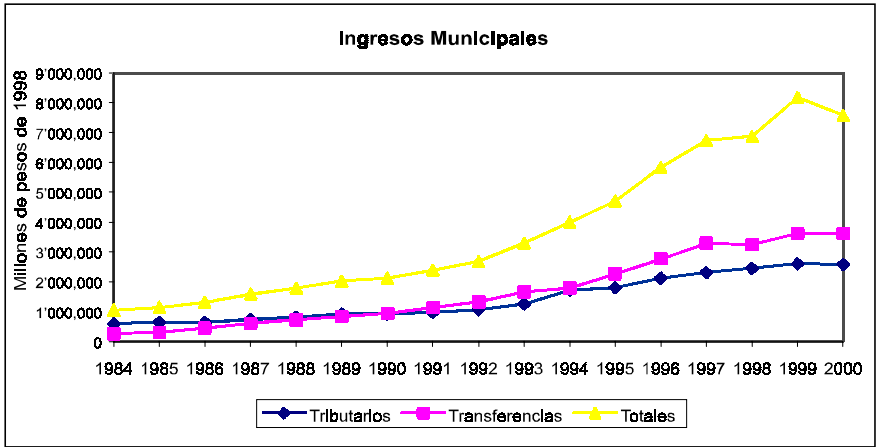
Por otro lado, el aumento creciente en las responsabilidades de gasto en cabeza de las autoridades locales que se dio con el proceso de descentralización pudo incentivar mejores recaudos tributarios para cumplir con las competencias cedidas por el gobierno central. La Constitución de 1991 le otorgó mayor autonomía a los alcaldes. Esta mayor capacidad de decisión fortalece el compromiso de las autoridades locales con los electores y permite mejor información para los últimos sobre la gestión de los primeros. Suponiendo que el alcalde busca la reelección (aumentar su popularidad), compara los costos y los beneficios de emprender obras públicas que satisfagan a los votantes y por tanto aumenten la probabilidad de apoyo político popular en un futuro.

Los costos asociados a la satisfacción del votante se resumen en la necesidad de aumentar los ingresos del gobierno local, de manera que le permitan mejorar el nivel de gasto, y con él, las condiciones de vida en la localidad. Por ejemplo, implementar una reforma tributaria puede acarrearle al alcalde costos en popularidad. Los beneficios del gasto público local incluyen la satisfacción de las necesidades locales, lo que puede representar reconocimiento y ascenso político para la autoridad local. Si los beneficios son mayores que los costos, el alcalde,

en el esquema descentralizado, se esforzará por aumentar sus recursos propios (principalmente tributarios) de manera que pueda aumentar el gasto en su municipio.

Con este trabajo se busca estimar el efecto de la descentralización y del diseño de la distribución de las transferencias intergubernamentales sobre los ingresos tributarios propios de los municipios. En el gráfico 1 se muestra la evolución de los ingresos municipales en términos reales, entre 1984 y 2000: se observa una tendencia creciente en los ingresos totales de los municipios acompañada por aumentos en las transferencias, especialmente a partir de la implementación de la Constitución de 1991. La teoría sobre descentralización y transferencias sugiere que, en un sistema como el colombiano, se pueden relajar las restricciones presupuestales de los gobiernos locales, generándose una relación causal negativa entre ingresos por transferencias e ingresos tributarios; esta relación se conoce en la literatura como pereza fiscal. Por su parte, la autonomía en las decisiones de política local y el aumento creciente en las competencias municipales pudieron ejercer un impacto positivo sobre los ingresos tributarios municipales como complemento a los recursos recibidos por transferencias (esfuerzo fiscal).

Gráfico 1. Ingresos municipales 1984-2000.



Se utiliza esta forma empírica de definir el esfuerzo fiscal por la dificultad para medir los recaudos potenciales a nivel local y compararlos con los recaudos efectivos. Sin embargo, en la sección V se busca hacer una aproximación empírica a este problema incluyendo la base del impuesto predial. Así se corrobora que los resultados para la definición acá expuesta no son diferentes de los que se encuentran al aproximarse a una definición más conceptual de esfuerzo fiscal.

Los estudios empíricos sobre este tema no son concluyentes y las metodologías utilizadas pueden presentar relaciones espúreas. En este trabajo se utiliza una estrategia empírica de diferencias en diferencias que permite eliminar dichos problemas. A través del análisis comparativo de las tendencias de crecimiento de las transferencias y de los ingresos tributarios municipales, antes y después de la profundización de la descentralización, es posible establecer el impacto de un incremento en las transferencias sobre los ingresos tributarios teniendo en cuenta las condiciones preexistentes en cada municipio.

A pesar de que la normatividad vigente en materia de transferencias del gobierno central a las entidades territoriales es diferente a la que estableció los parámetros al respecto durante el período de análisis, vale la pena estudiar los efectos del régimen anterior como evaluación del proceso y como base comparativa para, cuando el tiempo de

implementación lo permita, valorar la calidad de las reformas emprendidas el año pasado (Acto Legislativo 001 y Ley 715).

Las consideraciones sobre el gasto municipal, la eficiencia en la asignación del mismo y la autonomía de las autoridades locales para distribuirlo están fuera del alcance de este trabajo. El análisis acá presentado gira en torno a los ingresos municipales

Este trabajo consta de seis secciones, incluida la introducción. En la primera se hace un resumen de la teoría sobre la descentralización y el sistema de transferencias, y se plantean los efectos que se pueden presentar en un esquema descentralizado. En la segunda sección se reseña el marco institucional que define los ingresos municipales en Colombia, en concreto los ingresos tributarios y las transferencias. La tercera sección contiene la revisión de la literatura sobre pereza fiscal, la cuarta incluye una descripción de los datos y analiza la metodología que se utilizará. En la quinta sección se presentan los resultados sobre pereza fiscal para el total de los municipios, por tipos de municipio y tipos de impuesto; también se hacen algunas pruebas de robustez de los resultados. En la sexta sección se presentan las conclusiones.

I. Los efectos de la descentralización

A nivel teórico se han identificado algunos posibles efectos de la descentralización, y en particular de los sistemas de transferencias de recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales. Estos pueden servir como marco de referencia para evaluar el resultado del proceso de descentralización de un país, particularmente el efecto de las transferencias sobre la generación de ingresos tributarios en los entes locales.

Las transferencias del gobierno central hacia las entidades territoriales constituyen el mecanismo transmisor de la descentralización. Algunos de los objetivos que se buscan con ellas, según Bird (2000), se pueden resumir en i) cerrar la brecha fiscal intergubernamental, permitiendo que los ingresos y los gastos de cada nivel de gobierno sean aproximadamente iguales; ii) igualar la capacidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos; iii) incluir los efectos de las externalidades

asociadas a la provisión de bienes públicos en las decisiones de los gobiernos locales, a través del condicionamiento de las transferencias a gastos en ciertos sectores que se quieren incentivar; y iv) cumplir con las restricciones políticas (transferir recursos a localidades que no lo necesitan o que son inviables), sin afectar demasiado las económicas (asignación eficiente de recursos).

Para cumplir con los objetivos mencionados, el diseño de las transferencias puede hacerse con criterios de delegación o devolución. Con el primero el gobierno central distribuye recursos a los gobiernos locales para que desarrollen ciertas funciones como “agentes” del centro; con el segundo la ejecución de las políticas se realiza con autonomía local. Así mismo, a través de la discrecionalidad que se les otorgue a los gobiernos locales para disponer de los recursos transferidos, es posible, de acuerdo con el marco institucional de cada país, alcanzar los objetivos propuestos. Las transferencias pueden ser: i) no condicionadas, otorgando total discrecionalidad sobre el gasto a la autoridad local, de forma que relajen su restricción presupuestal; ii) condicionadas, con las que los recursos se encuentran atados a fines concretos; en este caso se requiere el apoyo de los recursos propios locales en el gasto, pues de lo contrario pueden ser utilizadas para aliviar la carga tributaria; y iii) condicionadas equivalentes, a través de las cuales se incentiva a los gobiernos locales a participar con recursos propios en la financiación de los proyectos; el gobierno central proporciona una ayuda equivalente al gasto que realiza el gobierno local (Lozano, 1998).

En cualquier caso, a través de las transferencias se recurre a los gobiernos locales por su mayor capacidad para proveer bienes y servicios públicos de acuerdo con las necesidades de su región. La cercanía entre votantes y autoridades permite una mejor información sobre las necesidades particulares de la población, y una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos (Tiebout, 1956). Además, dicha cercanía permite generar un esquema de tributación por beneficios en el que la población tributa en función de sus demandas, lo que aumenta la *accountability* y reduce la evasión.

La transferencia de recursos del nivel nacional al local también se justifica en el sentido de que el gobierno central tiene economías de escala y

ventajas en el manejo y la administración del sistema tributario, pues cuenta con el aparato institucional necesario (Stiglitz, 1998) y posee mayor experiencia en el control de la evasión (Breton y Fraschini, 1992). Así mismo, la existencia de bases gravables móviles restringe la capacidad de los gobiernos locales para aumentar sus recaudos porque existe competencia entre ellos para la fijación de las tarifas.

Frente a las ventajas de la descentralización y de las transferencias de recursos como su mecanismo de implementación, existen consideraciones de tipo fiscal que contrarrestan los beneficios reseñados anteriormente y que comprometen la viabilidad de los sistemas descentralizados. Cuando las transferencias no promueven esfuerzo fiscal y eficiencia en la asignación de recursos y provisión de bienes públicos, se pueden presentar problemas de aumento crítico en el déficit fiscal (CEPAL, 1993). Las transferencias generan problemas de riesgo moral pues relajan las restricciones presupuestales de los gobiernos locales, permitiendo niveles de endeudamiento excesivo por el efecto de apalancamiento de los recursos recibidos por transferencias y por la expectativa de que el gobierno central cubrirá sus deudas en caso de que se vea comprometida su capacidad de pago (Tanzi, 2000).

En definitiva, el proceso de descentralización debe basarse en un esquema en el que se logre la autosostenibilidad del desarrollo regional y local, la cual no parece alcanzable sin que los recursos propios territoriales crezcan en términos relativos dentro del total de los ingresos tributarios del país. En esa medida, la descentralización es mucho más que el crecimiento en las transferencias para conseguir objetivos de redistribución; debe, entonces, estar acompañada de incentivos para aumentar los ingresos tributarios locales, lo que permite mayor responsabilidad y eficiencia en la asignación del gasto público local (Wiesner, 2002).

II. Los ingresos tributarios propios y las transferencias en Colombia

En el proceso de descentralización se dio una desconcentración gradual de funciones en materia de competencias del nivel central hacia los niveles locales, la cual estuvo acompañada de un fortalecimiento de los recursos para los gobiernos locales, tanto de los ingresos tributarios municipales

como de los montos transferidos por el gobierno central. A continuación se resume la normatividad en materia de recursos municipales, antes y después de la Constitución de 1991.

A. Ingresos tributarios municipales

Durante la década de los ochenta se emprendieron medidas para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, en particular a través de la Ley 14 de 1983. Esta dictó reglas principalmente en materia de los impuestos predial, de industria y comercio, y de circulación y tránsito de vehículos.

En cuanto al impuesto predial se ordenó la actualización de los avalúos y se les asignaron a las autoridades catastrales funciones de formación, actualización (para períodos de cinco años en todos los municipios del país) y conservación de los catastros. Con respecto a la base de los avalúos se les ofreció a los propietarios la posibilidad de presentar ante la autoridad la estimación del avalúo y se desvinculó de la fijación de las tarifas de servicios públicos. Para el reajuste anual se estipuló un incremento con base en un índice de precios por unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones. La ley establece un rango entre el 4 y el 12 por mil para las tarifas del impuesto predial que fijan los concejos municipales, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio. Se mantuvo una alta concentración de funciones en el nivel nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. Este toma las decisiones con respecto a la vigencia de los catastros, dicta normas técnicas para las labores catastrales y ejerce labores de vigilancia y asesoría para las demás entidades catastrales del país.

Para el impuesto de industria y comercio se estableció su aplicación sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen directa o indirectamente en las jurisdicciones municipales, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional. El impuesto se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año anterior. Para la tarifa que escogen los concejos municipales la ley define rangos entre 2 y 7 por mil mensuales para las actividades industriales, y entre 2 y 10 por mil mensuales para las actividades comerciales y de servicios. Para los servicios financieros se estable-

cen bases (definidas por la Superintendencia Bancaria) y tasas uniformes para todo el país. El impuesto de avisos y tableros se establece como complementario al de industria y comercio y se fija en el 15% de éste.

El impuesto de circulación y tránsito de los vehículos automotores particulares se estableció como el 2 por mil anual de su valor comercial (definido por el Instituto Nacional de Transporte, INTRA). Se establecieron las tarifas del impuesto de timbre nacional sobre los vehículos, el cual se cede a los departamentos.

El Decreto 1333 de 1986 expidió el Código de Régimen Municipal que incluye consideraciones sobre otros impuestos municipales. Estos impuestos son: impuesto de parques y arborización (se destina a parques y vivienda), a los espectáculos públicos, a las ventas por el sistema de clubes, a los casinos, al degüello de ganado menor, a las apuestas y estampillas (pro electrificación rural). Se otorgó libertad a los municipios para organizar el cobro y destinar los recursos de impuestos sobre: extracción de arena, cascajo y piedra; delineación urbana; uso del subsuelo y excavaciones en las vías públicas.

Con la Ley 44 de 1990 se fusionaron algunos gravámenes en un solo impuesto denominado “predial unificado”, el cual se aplica a los avalúos catastrales o a los autoavalúos¹ ajustados anualmente según un porcentaje del Índice de Precios al Consumidor (IPC) establecido por el Consejo de Política Económica y Social, (CONPES), (entre el 70% y el 100%). Las tasas son escogidas por el concejo municipal dentro del rango de 1 a 16 por mil, y se establecen de manera diferencial y progresiva de acuerdo con los estratos económicos, usos del suelo y nivel de actualización del avalúo. Se favorecen la vivienda popular, la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria y se gravan fuertemente los terrenos urbanizables no urbanizados. El 10% de los recaudos debe destinarse a un fondo para la habitación de la vivienda de estrato bajo y de interés social.

¹ El último avalúo efectuado por las autoridades catastrales es el límite inferior para la base gravable.

Con la Ley 105 de 1993 se autorizó a los municipios y a los distritos, para que establezcan una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo. La Ley 488 de 1998 permite a los municipios adoptar la sobretasa al consumo de gasolina motor extra y corriente, y establece la base del impuesto como el valor de referencia de venta al público por galón que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía, al que se aplicará una tarifa de 14 o 15% a discreción del municipio. La misma Ley crea el impuesto sobre la propiedad de vehículos, el cual reemplaza al impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya base gravable es el valor comercial del vehículo (determinado por el Ministerio de Transporte); las tarifas varían entre 1,5 y 3,5%, de acuerdo con el tipo de vehículo y su valor.

En el gráfico 2 se presenta la participación de los principales impuestos en los ingresos corrientes de los municipios para 1999, por categoría; se destaca la participación mayoritaria del impuesto de industria y comercio para los municipios de las categorías altas, y la del predial para las bajas. En los municipios de categoría especial los principales impuestos suman aproximadamente el 75% de los ingresos corrientes, en los de categoría 6 sólo el 45%.

El gráfico 3 muestra la tendencia de los ingresos corrientes municipales (tributarios y no tributarios) como porcentaje de los ingresos totales. La relación ha disminuido con el tiempo: en 1984 los ingresos corrientes representaban el 73% de los ingresos totales de los municipios, mientras que en 2000 fueron sólo el 40% de ellos.

B. Transferencias

Con el Decreto 1333 de 1986 que expidió el Código de Régimen Municipal, se hicieron reformas sobre la participación de los municipios en las rentas de IVA. Se estableció un régimen de transición entre 1986 y 1992, partiendo del 25% hasta llegar a la cesión del 50%. Del monto total se destinan recursos para financiar la capacitación y la asesoría técnica y administrativa de la administración pública, y para la actualización de los avalúos catastrales por parte del

Gráfico 2. Participación de impuestos municipales en 1999 por categorías.

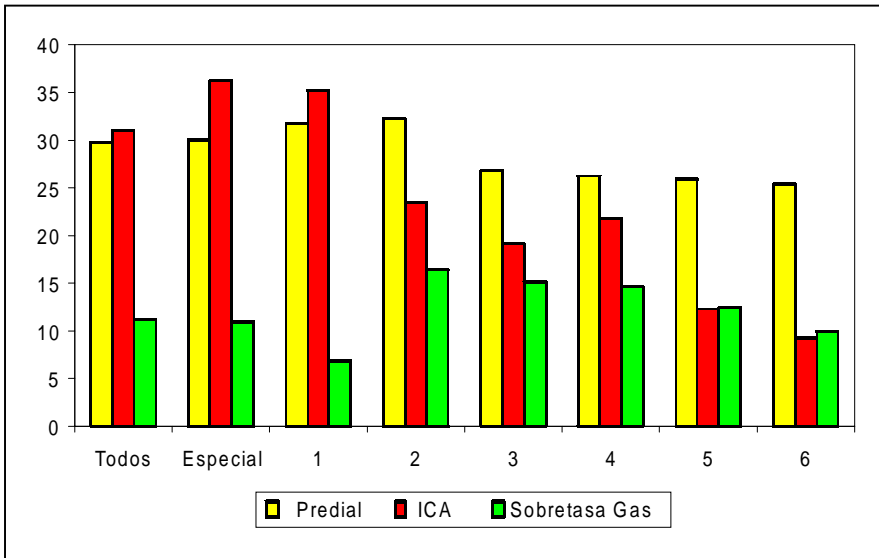
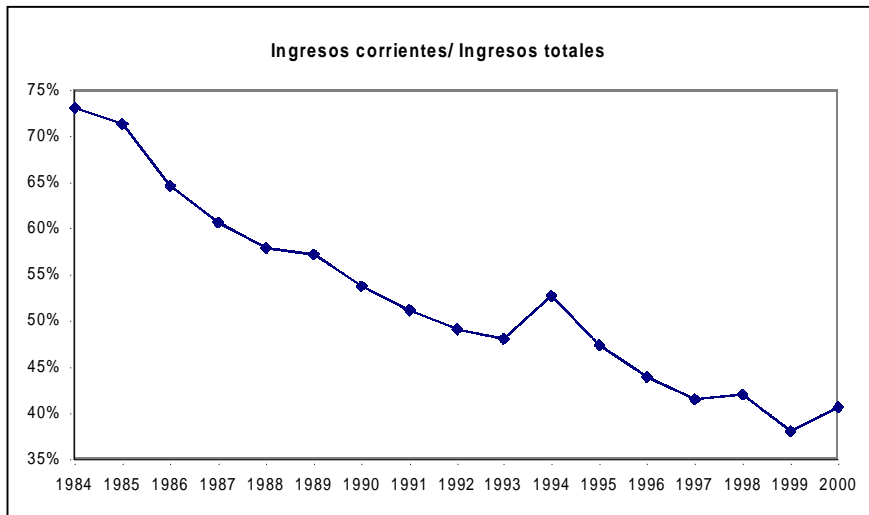


Gráfico 3. Participación de los ingresos corrientes en los ingresos totales.



IGAC. La distribución se hace con criterios de población y esfuerzo fiscal, favoreciendo a los municipios con menos de 100.000 habitantes, aquellos que atienden directamente el pago de prestaciones sociales y los que presentan tarifas efectivas de predial superiores a las del promedio de los municipios con menos de 100.000 habitantes. Se condiciona la destinación de recursos a la inversión en acueducto y alcantarillado, vías, centros educativos y de salud, electrificación, y deporte, entre otras. Se establece una retención sobre las transferencias de la participación en el impuesto a las ventas, para la financiación de los Fondos Educativos Regionales (FER). También se permiten retenciones para atender el pago de las obligaciones vencidas de los municipios con otras entidades públicas.

Con la Constitución de 1991 las transferencias a los municipios dejaron de ser participaciones sobre el impuesto a las ventas para convertirse en participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación (ICN). Con ello se aumentan los recursos municipales y se profundiza el proceso de descentralización.

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación para la inversión en sectores sociales se asignó, a partir de 1994 y hasta el final del período de estudio, de acuerdo con la Ley 60 de 1993, según reglas estrictas de utilización de los recursos: educación, 30%; salud, 25%; agua potable y saneamiento básico, 20%; educación física, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, 5%; libre inversión, 20%, la cual está condicionada a los sectores que establece la ley: vivienda, subsidios a la población pobre para servicios públicos, agricultura, apoyo social para grupos vulnerables, justicia, protección al ciudadano, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de deuda de inversión, cubrimiento del pasivo pensional de la entidad², para planeación³ y otros según documento CONPES o a petición de la Federación de Municipios. Estos porcentajes exigían aplicación en 1999, estableciendo un período de transición en el que se iba reduciendo gradualmente el porcentaje de los

2 Adicionado en la Ley 559 de 1999. Se realiza a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.

3 Adicionado por documento CONPES y Ley 507 de 1999.

recursos de libre destinación (50% en 1994, a 10% en 1998). El Acto Legislativo 1 de 1995 crea un período de transición para el porcentaje de libre destinación con la meta de llegar en el año 2000 al 0%, en el caso de las categorías 2 y 3, y 15% para las 4, 5 y 6⁴ (estipuladas en la Ley 136 de 1994).

La distribución de los recursos entre los municipios se hizo con base en criterios de población, pobreza y eficiencia administrativa. La participación de los municipios se constituyó en un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación (tributarios y no tributarios, excluyendo los recursos del Fondo Nacional de Regalías y los definidos como exclusivos de la nación), que en 1994 fue de 15% y que se incrementó cada año en 1% hasta llegar al 22% en 2001.

El 5% de los recursos se repartió entre los municipios con una población menor a 50.000 habitantes, y el 1,5% se distribuyó entre los municipios que limitan con la ribera del Río Grande de la Magdalena.

El 93,5% restante se repartió entre los municipios así: un 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas; un 20% en proporción al grado de pobreza en cada municipio relativo al nivel de pobreza promedio nacional; un 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país; un 6% en proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de la tributación per cápita ponderada, proporcional al índice relativo de NBI; un 6% por eficiencia administrativa como un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios; y un 6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población, medido como la variación estandarizada de NBI. Entre 1994 y 1998 cada municipio recibió una participación anual básica igual a la cantidad percibida en 1992 por concepto de las participaciones en el impuesto al valor agregado, IVA.

4 Las categorías se refieren a la categorización de los municipios de acuerdo con su tamaño e ingresos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) es el encargado de determinar los montos totales correspondientes a las transferencias y participaciones a las que se refiere la Constitución. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Unidad de Desarrollo Territorial, aplica las formulas para la distribución entre entidades territoriales, participa en los procedimientos de preparación y programación presupuestal de los recursos, y desarrolla actividades de seguimiento y evaluación de las destinaciones. Los Ministerios de Salud y Educación, el DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, están a cargo de la organización y puesta en funcionamiento de un sistema de información, alimentado por las entidades territoriales, que sirva como soporte técnico para la aplicación de las normas. La Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP impulsa un mejor manejo presupuestal a través de propuestas para fiscalización y control de los tributos, entre otras.

Además de las participaciones en los ICN, los municipios cuentan con los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación (Decreto 2132 de 1992), para proyectos de inversión con recursos propios del municipio como contrapartida. Las inversiones se realizan con las directrices y la asistencia técnica de las entidades nacionales competentes (ministerios), según sea el uso de los recursos, ya sea a través del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI, o el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana.

El Fondo Nacional de Regalías también se constituye en fuente de recursos para los municipios. Éste se compone de los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios que desarrollan actividades de producción y transporte asociadas a la explotación de recursos naturales. Los recursos se destinan a la financiación o cofinanciación de proyectos regionales de inversión y se distribuyen en forma equitativa entre los Consejos Regionales de Planificación, Corpes o las entidades que los sustituyan, teniendo en cuenta la densidad poblacional, las necesidades básicas insatisfechas de la población y otros indicadores de pobreza. Existen porcentajes mínimos establecidos para el uso de los recursos en cada sector y en áreas específicas (promoción de la minería, investigación, fomento, saneamiento ambiental, entre otras).

La forma como se venían transfiriendo los recursos a las entidades territoriales se constituyó en una fuente de desequilibrio de las finanzas públicas nacionales y en un limitante para la promoción del desarrollo regional. El carácter procíclico de las transferencias generó inestabilidad, lo cual dificultó la asignación de recursos y el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales, tanto en materia financiera como en la prestación de servicios.

Con el Acto Legislativo 01 de 2001 se buscó darle estabilidad a los recursos de inversión social de las entidades territoriales. Se tomó como base el monto transferido a los departamentos y a los municipios en el año 2001: situado Fiscal, participación de los municipios en los ICN y transferencias complementarias para educación (FEC), y se estableció un crecimiento anual de inflación causada más 2% entre 2002 y 2005, y de inflación causada más 2,5% entre 2006 y 2008. A partir de 2008, se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro años anteriores. El monto de recursos así calculado constituye la “bolsa” del Sistema General de Participaciones, de la que se transferirán los recursos a las entidades territoriales de acuerdo con la Ley 715 de 2001.

Algunas de las deficiencias que presentaba la Ley 60 se identificaron y se corrigieron en la Ley 715 de diciembre de 2001. Con estas modificaciones se espera hacer del sistema de transferencias un medio efectivo para la descentralización, basado en principios de autonomía y participación ciudadana. Se espera distribuir los recursos para inversión social con criterios de equidad y eficiencia, garantizar el acceso de la población necesitada, promover el desarrollo local, respetar la autonomía territorial y profundizar la descentralización.

De los recursos totales del Sistema General de Participaciones se descuenta un 4% para distribuir entre resguardos indígenas, municipios en la ribera del río Magdalena, para los programas de alimentación escolar en distritos y municipios, y para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). Del 96% restante de los recursos se asigna un 58,5% a educación, un 24,5% a salud y un 17% a propósitos generales (agua potable y saneamiento básico, principalmente).

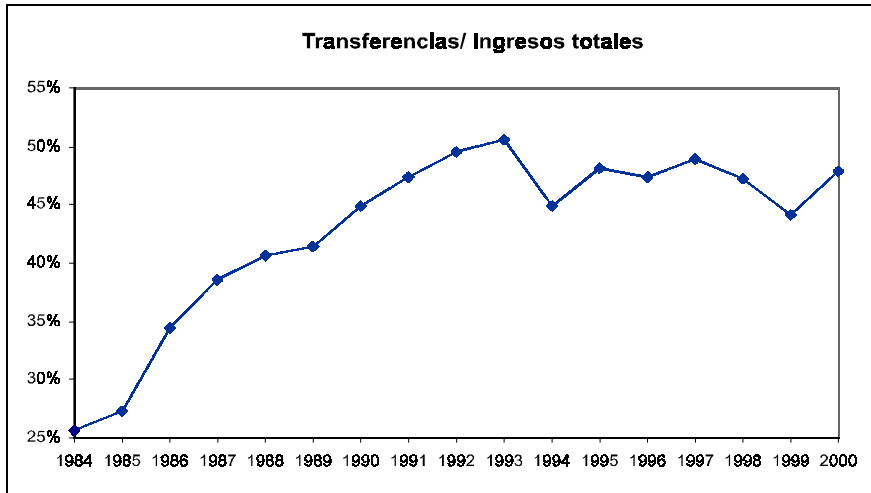
La distribución entre distritos y municipios⁵ de los recursos asignados para educación se hace con base en la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia (de acuerdo con niveles y zonas); los recursos restantes se reparten buscando la equidad (de acuerdo con los niveles de pobreza de la entidad). Los recursos asignados a la salud se distribuyen con base en la población por atender, 40%, y con criterios de equidad, 50%, y de eficiencia administrativa, 10% (por cumplimiento de metas).

Para los recursos de propósito general, los municipios de categorías 4, 5, y 6 podrán destinar libremente (en inversión o funcionamiento) el 28% de los recursos. El 72% restante, sumado al 100% de los recursos de la participación, de los municipios de categoría especial, 1, 2, y 3, deben destinarse al desarrollo y ejecución de las competencias. El 41% de estos se debe destinar al sector de agua potable y saneamiento básico (infraestructura y subsidios a la demanda), 7% para deporte y recreación y 3% para cultura. Los criterios para la distribución de estos recursos son: NBI, 40%; proporción de población urbana y rural sobre el total de la población nacional urbana y rural, 40%; eficiencia fiscal (crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales), 10%; eficiencia administrativa (incentivo a aumentar o conservar la relación inversión-ingresos corrientes de libre destinación por persona), 10%.

En el gráfico 4 se presenta la evolución de las transferencias como porcentaje de los ingresos totales de los municipios. Se observa que esta relación fue creciente hasta 1992, año en que se estabilizó relativamente. Combinando el análisis con lo observado en el gráfico anterior, el comportamiento de los ingresos corrientes y de las transferencias como porcentaje de los ingresos totales responde a un aumento significativo en los ingresos de capital de los municipios a partir de 1993.

5 Para los municipios no certificados los recursos los maneja el departamento. Son municipios certificados, aquellos cuya población es superior a 100.000 habitantes, o los que con menos población cumplan los requisitos que señala el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera.

Gráfico 4. Participación de las transferencias en los ingresos municipales.



III. Pereza fiscal: revisión de la literatura

La literatura empírica en Colombia se ha aproximado al tema de la pereza fiscal mediante diferentes metodologías⁶ y ha tratado de establecer la relación entre los recursos transferidos hacia los gobiernos locales y la generación de ingresos tributarios. A continuación se resumen las principales estrategias usadas y los resultados obtenidos.

Sánchez, Gutiérrez y Parra (1994) realizan un panel en el que estiman el efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios para todos los municipios y para los municipios capitales: el efecto es positivo para los primeros y negativo para los segundos, pero no son significativos. La hipótesis de pereza fiscal no tiene un soporte empírico para el período (1980-1991). Realizan un modelo con ecuaciones simultáneas, inspirado en una función de pérdida cuadrática para las autoridades locales, para quienes aumenta su utilidad con el gasto y disminuye con la carga tributaria y con las desviaciones de los niveles de gasto e ingresos planeados. Concluyen que no existe una relación muy clara en-

6 En la sección IV, apartado B, se presentan algunas deficiencias metodológicas de los estudios reseñados.

tre ingresos tributarios y transferencias para los entes territoriales, es decir, no se prueba pereza fiscal.

Junguito, Melo y Misas (1995) analizan el período 1980-1991. A través de un modelo de función de transferencia y ruido establecen que las mayores transferencias a las regiones tienden a aumentar el déficit del gobierno central. Utilizan un panel de datos para estimar un modelo (GLS), que permite establecer las diferencias entre regiones y al interior de ellas a través del tiempo (intercepto que captura diferencias entre los grupos). Establecen que el aumento en las transferencias no estuvo vinculado con un deterioro significativo del esfuerzo fiscal, a pesar de que la relación encontrada fue negativa, y concluyen que se contradice la percepción de que las transferencias tuvieron efecto de pereza fiscal.

Correa y Steiner (1995) utilizan un panel (1980-1991) para ver el efecto de las transferencias del nivel central sobre el esfuerzo de las regiones para generar sus recursos propios, a través de estimaciones con el método de GLS. Encuentran que para el caso de los municipios la evidencia no es concluyente, pero definitivamente el efecto no es positivo y concluyen que las transferencias generaron pereza fiscal y que fueron inefectivos los requerimientos de esfuerzo fiscal para asignar transferencias.

Jiménez (1996) realiza un análisis para el período 1980-1995, y establece que la medición del esfuerzo fiscal es muy difícil, pues se deben tener en cuenta factores estructurales como la actividad económica, la posición geográfica, la población, la cultura, etcétera. Con estas consideraciones propone utilizar el indicador de Newlyn, el cual permite evaluar los cambios discrecionales de política al comparar los ritmos de crecimiento de los recaudos en cada una de las unidades en observación. Se encuentra evidencia de un deterioro en la capacidad de recaudo para la primera década de los ochenta, con una leve recuperación de ahí en adelante aunque con algunas excepciones. Además, hace una estimación tipo panel en la que se establece una relación causal negativa de las transferencias hacia los ingresos tributarios para las categorías 3 y 5. Al evaluar la capacidad fiscal de los entes territoriales encuentra que parece no haber una señal clara sobre el comportamiento de la gestión y política económica para alcanzar los niveles potenciales de recaudo.

Sánchez, Olivera y Cortés (1997) desarrollan un análisis comparativo entre los períodos 1980-1991 y 1992-1994, basados en el modelo anterior (Sánchez *et al*, 1994). Encuentran que el efecto de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal es pequeño y en promedio ha disminuido, y que los recursos transferidos han generado aumentos en los gastos corrientes con efectos negativos sobre el ahorro global de la economía.

Zapata, Acosta y González (2001) observan el crecimiento promedio anual de los ingresos tributarios propios municipales per-capita entre 1988-1994 y 1995-1999, y calculan el crecimiento como el cambio en el valor promedio anual en esos dos períodos. Aducen que existe un notable aumento después de 1995 y, por lo tanto, no hay pereza fiscal.

Otros estudios han evaluado el impacto de la descentralización en América Latina. Wiesner (2002) establece que aunque los ingresos tributarios territoriales han crecido en Brasil y Colombia, no es claro que hayan mantenido su peso relativo dentro del total de ingresos tributarios. Las transferencias intergubernamentales están creciendo como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y la participación territorial en el gasto se duplicó como porcentaje del PIB liderado por el sector municipal; la contrapartida se dio mediante transferencias (no ingresos tributarios). Aghon (1997) afirma que Colombia debe darle una mayor importancia al esfuerzo fiscal para el diseño de las transferencias.

IV. Estrategia empírica

El anterior resumen de la literatura muestra que los resultados sobre la existencia de pereza fiscal no son concluyentes. Para verificar la hipótesis de pereza fiscal en Colombia se utilizará la metodología de diferencias en diferencias. Este análisis es novedoso y permite aislar algunos problemas que se pudieron presentar en los trabajos reseñados.

A. Los datos

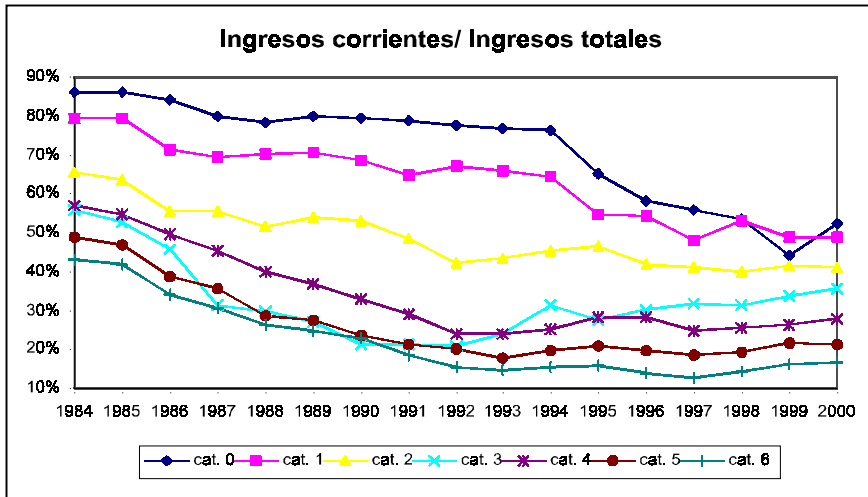
La base de datos se construyó a partir de la información de ingresos municipales de la Contraloría General de la República, CGR, (1984-2000), el Banco de la República, BR, (1984-1995), y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, (1993-2000). Se utilizaron estas tres fuentes de información con el fin de lograr una muestra lo más cercana posible a la población de los municipios en el país. Tomando como base la información de la CGR, se tiene una muestra de 203 municipios con información completa para todos los años. A través de las tasas de crecimiento que presentaron los ingresos en cada municipio, se utilizaron las otras dos para llenar los vacíos para los municipios en los que sólo faltaba la información de un año. El resultado de esta operación arroja un total de 802 municipios con información para todos los años, aproximadamente el 75% del total.

Esta muestra es representativa con respecto a las regiones del país, el tamaño del municipio (número de habitantes), las categorías (determinadas por la Ley 617 según población e ingresos corrientes de libre destinación), el nivel socioeconómico Índice de Calidad de Vida (ICV), las condiciones de ruralidad, etcétera.

En el gráfico 5 se presenta la evolución de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) como proporción de los ingresos totales de los municipios, divididos por categorías. Se observa que las categorías más altas participan con ingresos propios en un alto porcentaje de sus ingresos totales; la relación ha disminuido con el tiempo para todos los municipios.

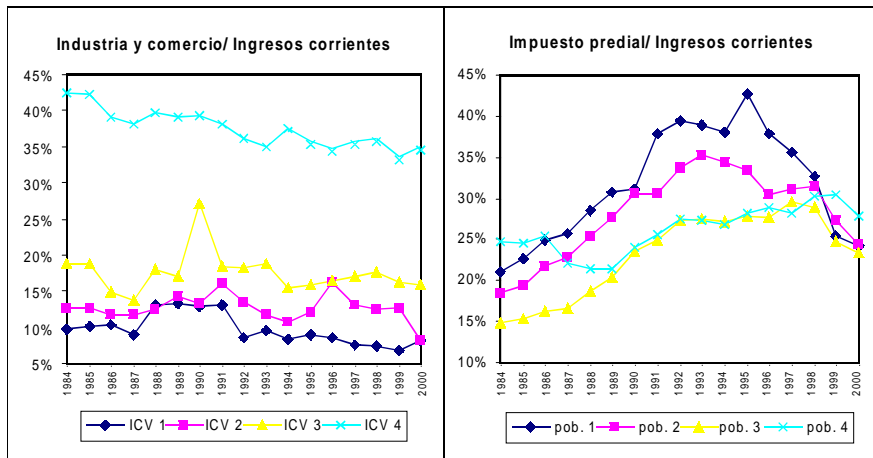
Sin embargo, no todos los ingresos corrientes se comportan de la misma manera. En particular, los principales impuestos (predial, e industria y comercio) tienen un comportamiento diferencial por tipo de municipio. En el gráfico 6 se muestra que en los municipios más ricos en términos del Índice de Calidad de Vida (ICV), el ICA tiene una participación del orden del 40% sobre los ingresos corrientes durante todo el período de análisis. Además, a medida que disminuye el ICV el impuesto de industria y comercio pierde importancia dentro de los ingresos corrientes. Los municipios pequeños, con menos de 10.000 habitantes, tienen una participación mayor del impuesto predial sobre ingresos corrientes, cercana al 30%, mientras que

Gráfico 5. Participación de los ingresos corrientes, diferencial por categorías.



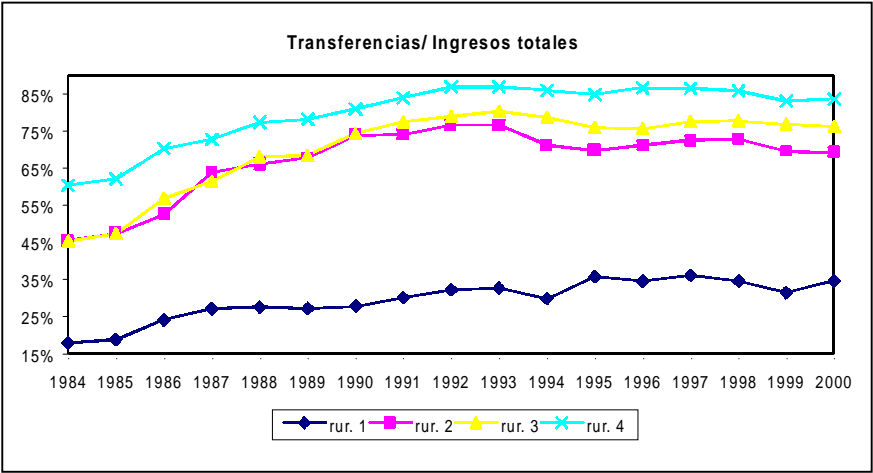
los municipios más grandes tienen una menor participación del predial sobre ellos.

Gráfico 6. Industria y Comercio y Predial, por tipo de municipio.



La dependencia de las transferencias para el financiamiento también difiere para los tipos de municipio. En el gráfico 7 se presenta la participación de las transferencias en los ingresos totales, según el porcentaje de personas que habitan fuera de la cabecera municipal. En los municipios más urbanos la dependencia es de cerca del 30%, mientras que en los más rurales es de 80%, aproximadamente.

Gráfico 7. Dependencia de las transferencias, diferencial por ruralidad.



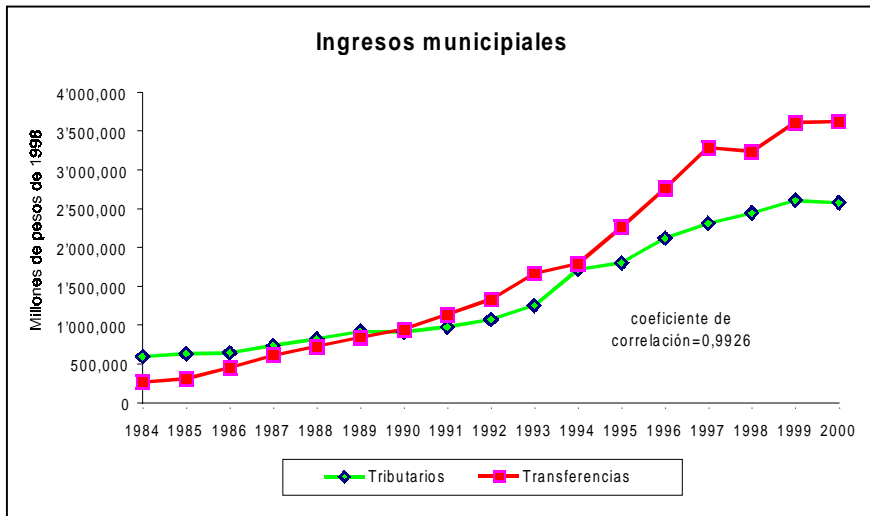
B. Metodología⁷

En el gráfico 8 se presenta la evolución de los ingresos municipales entre 1984 y 2000. A pesar de la independencia en la definición de cada uno de estos ingresos, señalada en la sección II, se observa una alta correlación entre ellos ($\rho=0,988$). Esto sugiere que el uso de metodologías tradicionales puede incluir relaciones espúreas entre las variables. Para evitarlas, se utiliza un análisis contrafactual a través de modelos de “diferencias en diferencias”.

Se quiere estimar cuál fue el efecto de la descentralización sobre los ingresos municipales. En particular el efecto sobre los ingresos tributarios locales del aumento en las transferencias del gobierno central

7 El análisis metodológico sigue a Borjas *et al.* (1997).

Gráfico 8. Alta correlación entre ingresos municipales.



que se dio con la profundización de la descentralización a partir de la Constitución de 1991. Para hacer la estimación se utiliza la evolución de los ingresos municipales en el período anterior a 1992, denominado predescentralización, como contrafactual (*pretreatment*), y se compara con la observada en el período postdescentralización (*treatment*). Se utiliza este año como punto de corte pues, como se explicó anteriormente, a partir de ese momento entró en vigencia el diseño de las transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, lo cual profundizó la descentralización. A partir de 1992 las transferencias empezaron a crecer más rápidamente de lo que venían creciendo hasta esa fecha. Al contrastar los cambios en el comportamiento de los ingresos tributarios antes y después de 1992 se pueden establecer los efectos de las transferencias sobre las decisiones de política tributaria o sobre el esfuerzo para recaudar por parte de las autoridades locales.

De esa manera se evita la inclusión de relaciones espúreas. Estas se pueden presentar por correlación de corte transversal, pues cada municipio tiene sus propios determinantes de los ingresos tributarios que son independientes de las transferencias (según sea su actividad económica, tamaño, condiciones socioeconómicas, etcétera.) y la participación diferencial de cada uno de ellos sobre el total puede sesgar los resulta-

dos. Por ejemplo, Bogotá representa un alto porcentaje (43%) de los ingresos tributarios municipales totales y tiene características como la independencia catastral y la actividad económica que inciden favorablemente sobre sus recaudos. Éstas, al ser independientes de las transferencias del gobierno central, podrían llevar a afirmar que los recursos transferidos tuvieron efectos positivos sobre los ingresos tributarios municipales, cuando lo que habría podido ocurrir es que por factores independientes a ellas, algunos municipios (con alta participación en las finanzas municipales) presentaron un buen desempeño.

El problema de la correlación también se puede presentar de forma longitudinal, ya que los ingresos tributarios municipales pueden variar con el tiempo, mientras que por el diseño mismo de las transferencias, éstas crecen continuamente. Así, cuando los ingresos tributarios presenten crecimiento, se estimará una relación positiva con las transferencias; y cuando presenten caídas, se estimarán relaciones negativas. Esto genera resultados inestables y poco robustos.

Para estudiar las tendencias pre y post descentralización, teniendo en cuenta que cada municipio tendría tasas diferentes de crecimiento de sus ingresos tributarios propios si no hubiera ocurrido una descentralización, se utiliza una comparación de diferencias en diferencias sobre cómo crecieron los ingresos de un municipio dado, antes y después de la descentralización.

La mayoría de los estudios rigurosos practicados hasta el momento para el caso colombiano (reseñados en la sección anterior) han observado el comportamiento de las variables en niveles que, como se explicó antes, pueden incluir relaciones espúreas. En general, utilizan estimaciones tipo panel de la ecuación (1).

$$Y_{it} = X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde Y es una medida de ingresos tributarios propios y X , de transferencias.

Lo verdaderamente relevante es el comportamiento en las tendencias de crecimiento. Quienes han tenido en cuenta los cambios (Zapata *et al*, 2001), dejan de lado el análisis de las tendencias diferenciales de

crecimiento que traían los recursos propios de cada municipio antes del tratamiento (descentralización). En general, el análisis es puramente gráfico.

Para ver el efecto de los cambios en los ingresos por transferencias sobre los cambios en el comportamiento de los ingresos tributarios se define:

$$\Delta Tri(t, t') = \left(\frac{Tri_{jt'} - Tri_{jt}}{(Totales)_{jt}} \right) / (t' - t) \quad (2)$$

$$\Delta Tra(t, t') = \left(\frac{Tra_{jt'} - Tra_{jt}}{(Totales)_{jt}} \right) / (t' - t) \quad (3)$$

Donde *Tri* son los ingresos tributarios del municipio, *Tra* las transferencias del gobierno central y *Totales* los ingresos totales del municipio descontando los ingresos de capital, $t=1992$ y $t'=2000$. Así, (2) y (3) representan respectivamente el crecimiento en los ingresos tributarios y en las transferencias, como proporción de los ingresos totales iniciales.

La estimación de un modelo que relaciona los cambios de las variables en cuestión (primeras diferencias) se representa así:

$$\Delta Trib(t, t')_j = a + b \Delta Tra(t, t')_j + e_j \quad (4)$$

La ecuación (4) relaciona el crecimiento anual de los ingresos tributarios de un municipio con el crecimiento anual de las transferencias para el mismo municipio, ambos relativos a sus ingresos en el momento t . El coeficiente b mide el impacto de un peso transferido entre t y t' sobre el cambio en los ingresos tributarios del municipio durante ese período. Esta relación asume implícitamente que los municipios habrían tenido la misma tasa de crecimiento de los ingresos tributarios propios, en ausencia de descentralización.

Sin embargo, no es suficiente hacer el análisis en términos de las tasas de crecimiento. Si cada municipio tenía su propia senda de crecimiento de ingresos tributarios antes de la descentralización y se hubiera mantenido igual de no haber ocurrido la descentralización, la regresión uti-

lizando la ecuación (4) lleva a una inferencia errada sobre los efectos de la descentralización. Para aislar el efecto de la descentralización se necesita un modelo de diferencias en diferencias que compare la forma como crecieron los ingresos tributarios de los municipios antes y después de la descentralización, teniendo en cuenta las características de cada uno de ellos. Para esto, el período de análisis incluye la evolución de los ingresos tributarios predescentralización (*pre-treatment*) y el ajuste postdescentralización (*treatment*).

Se contrastan tasas de crecimiento de los ingresos tributarios antes y después de la descentralización, pues esta comparación puede proveer una posible respuesta a la pregunta: ¿Qué le hubiera pasado a los ingresos tributarios de los municipios, si las transferencias hubieran permanecido en los niveles predescentralización? Es decir, ¿cómo es la senda de crecimiento que se hubiera observado, si no se hubiera dado la descentralización? Para responder esta pregunta se definen (t_1, t'_1) como el período *pre-treatment* (1984-1992), y (t_2, t'_2) como el período *treatment* (1992-2000), y se estima la ecuación (5).

$$\Delta Trib(t_2, t'_2)_j - \Delta Trib(t_1, t'_1)_j = \alpha + \beta[\Delta Tra(t_2, t'_2)_j - \Delta Tra(t_1, t'_1)_j] + v_j \quad (5)$$

El coeficiente β mide el impacto de un incremento en las transferencias sobre los ingresos tributarios, teniendo en cuenta las condiciones preexistentes en el municipio. Se puede decir que el modelo, haciendo la analogía con un panel, establece una estructura particular al efecto fijo de cada municipio: las tendencias de crecimiento que traía antes del “tratamiento” (descentralización).

La figura 1 ilustra las interpretaciones de los posibles resultados de β : un coeficiente menor a cero confirma la hipótesis de pereza fiscal, igual a cero significa que los cambios en las transferencias no tuvieron ningún efecto sobre la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios municipales, mayor a cero evidencia algún esfuerzo fiscal, e igual a uno representa la situación ideal en la que el aumento en las transferencias generó un cambio equivalente en la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios.

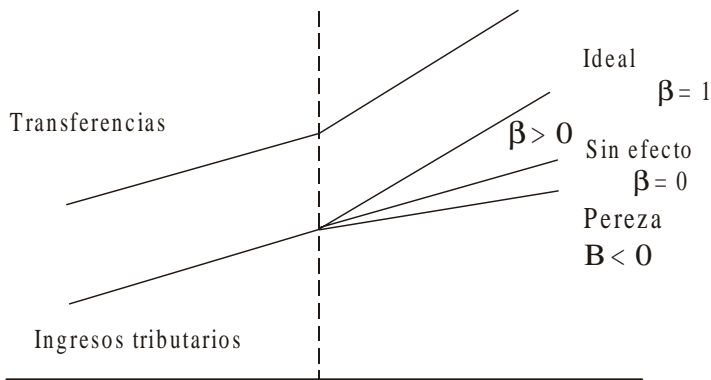


Figura 1. Efecto de transferencias sobre los ingresos tributarios.

V. Resultados econométricos

En esta sección se presentan los resultados obtenidos para los diferentes impuestos municipales, para la totalidad de los municipios y discriminando por tipo de municipio, según categoría, población, ICV, ruralidad y región geográfica. Como ya se presentó en la sección IV A, la estructura impositiva y de financiación difiere entre los municipios, por lo cual resulta interesante hacer el análisis teniendo en cuenta algunas características que pueden generar resultados diferentes a los obtenidos para el total de los municipios. También se presentan varias extensiones al modelo.

A. Primeras diferencias vs. diferencias en diferencias

A continuación se presentan los principales resultados para diferentes modelos de estimación de las ecuaciones (4) y (5), para encontrar el efecto de incluir el periodo contrafactual en el análisis. La tabla 1 muestra que el efecto de los cambios en las transferencias sobre los ingresos tributarios de los municipios fue de 0,018 entre 1992 y 2000. Al incluir el período contrafactual que contiene la información de la tendencia que traían los ingresos municipales antes de la profundización de la descentralización, el coeficiente aumenta a 0,066 significativo al 99% de confianza. Este resultado permite afirmar que a nivel nacional, los municipios no sufrieron de pereza fiscal, en el sentido de que las transferencias no afectaron negativamente el recaudo por impuestos.

Tabla 1. Primeras diferencias vs. diferencias
 en diferencias.

	Primeras diferencias		Diferencias en diferencias		Primeras diferencias		Diferencias en diferencias	
	t=1992 t'=2000		t1=1984 t1'=1992 t2=1992 t2'=2000		t=1992 t'=1998		t1=1984 t1'=1992 t2=1992 t2'=1998	
Transferencias	0,017983	**	0,066225	***	-0,013631	***	0,059579	***
Constante	0,026027	***	0,008016	***	0,014094	***	-0,011648	***

En la misma tabla se presenta la estimación para una muestra más pequeña⁸. En el modelo en primeras diferencias se observa que los cambios en las transferencias tuvieron efectos negativos sobre el recaudo tributario. Al incluir el período contrafactual, el coeficiente de pereza fiscal se vuelve positivo (esfuerzo) y es similar al 0,06 obtenido para la muestra completa.

La comparación de las metodologías para explicar el efecto de los cambios en las transferencias sobre los cambios en los ingresos tributarios municipales muestra que el método de primeras diferencias es muy sensible a cambios en la muestra (inclusión de municipios y ampliación del período), lo cual se observa al comparar la primera y la tercera columna de la tabla 1. Al tener en cuenta el período contrafactual (*pre-treatment*) los resultados son estables (coeficiente 0,06).

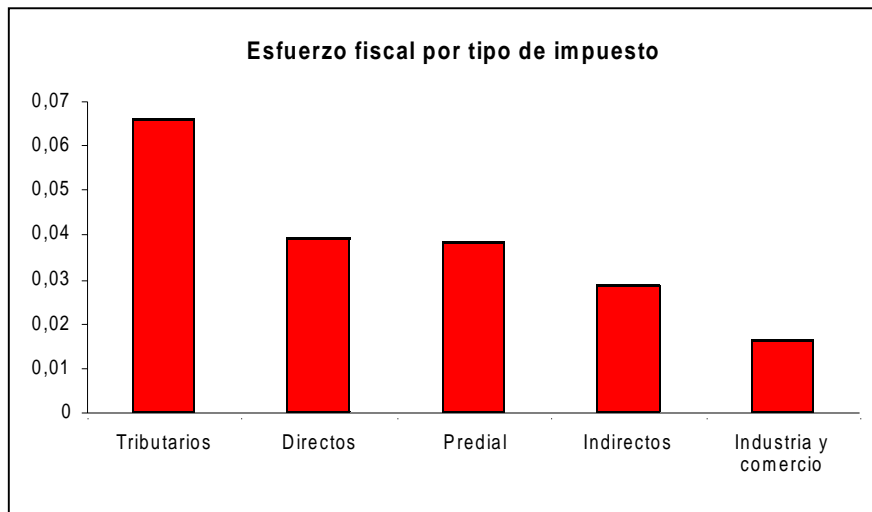
B. Ingresos tributarios municipales por tipo de impuesto

Como se ha visto, el tipo de impuesto difiere en importancia para los municipios, según sus características demográficas y socioeconómicas. Así mismo, algunos impuestos tienen particularidades que determinan la capacidad de los gobiernos locales para aumentar el recaudo. Se procedió a avanzar en el análisis de esfuerzo fiscal por tipo de impuesto. En el gráfico 9 se presentan los resultados obtenidos (β) para el caso de los impuestos directos, en particular del impuesto predial, y de los im-

8 Se trata de una muestra con 687 municipios que abarca hasta 1998. Incluye los municipios con información sobre sus avalúos catastrales. Esta muestra se utilizará más adelante cuando se presenten algunas extensiones al modelo.

puestos indirectos, especialmente el impuesto de industria y comercio. Como se observó en el gráfico 2, estos impuestos representan un alto porcentaje de los ingresos corrientes municipales.

Gráfico 9. Esfuerzo fiscal por tipo de impuesto.



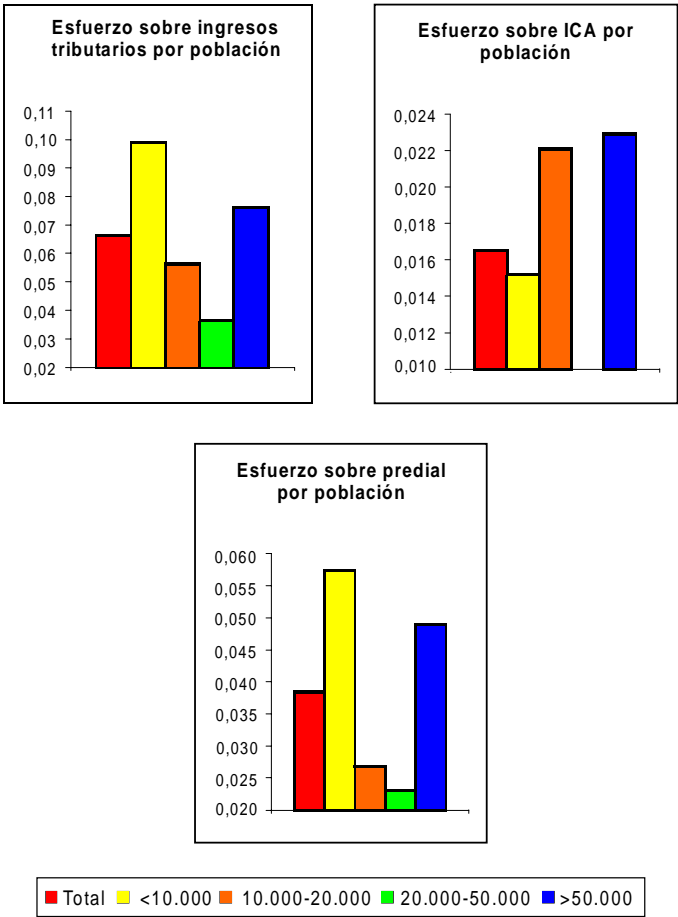
El gráfico muestra que el efecto positivo de las transferencias sobre el recaudo municipal estuvo liderado por el esfuerzo ejercido en los impuestos directos, concretamente por el impuesto predial. Del 0,066 del efecto del cambio en la tendencia de las transferencias sobre el cambio en la tendencia de los ingresos tributarios, 0,038 se dio en el impuesto predial y 0,028 en los impuestos indirectos, liderado por 0,017 en industria y comercio.

C. Ingresos tributarios municipales por tipo de impuesto y por tipo de municipio

Del análisis gráfico de la sección IV.A se puede suponer que el efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios difiere entre tipos de impuesto y de municipio. A continuación se presenta el análisis formal de diferencias en diferencias para los ingresos tributarios, discriminando por tipos de municipio según su población, índice de calidad de vida, ruralidad, categoría y región geográfica donde se encuentra.

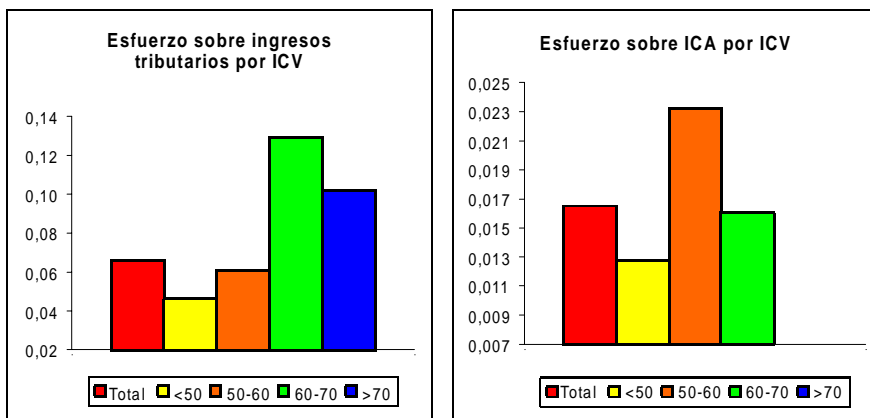
En el gráfico 10 se presentan los resultados por tamaño de municipio según su población, para la totalidad de ingresos tributarios y discriminando por impuesto predial y de industria y comercio. Se destaca el mayor esfuerzo ejercido en el recaudo de impuesto predial para todos los municipios. El menor esfuerzo se presenta en los municipios con una población entre 20.000 y 50.000 habitantes, especialmente en el impuesto de industria y comercio, que fue independiente de la tendencia de crecimiento de las transferencias para estos municipios (no hubo esfuerzo). El patrón de comportamiento para la totalidad de ingresos tributarios sigue el mismo patrón del impuesto predial: los más pequeños y los más grandes se esforzaron más que los medianos.

Gráfico 10. Esfuerzo fiscal por población.



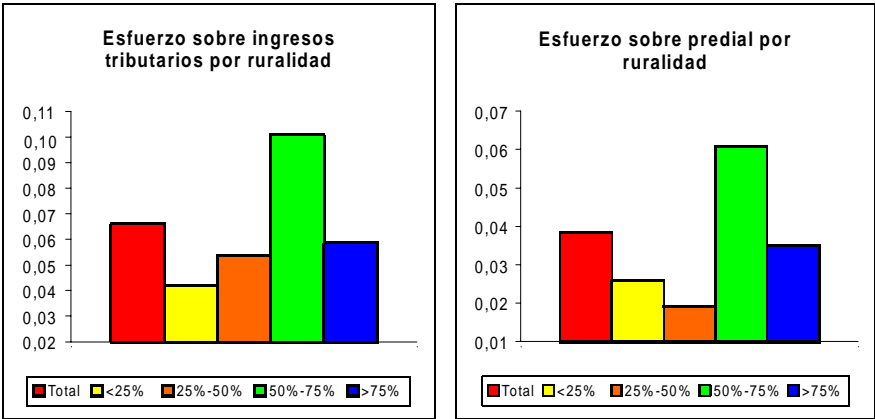
El Índice de Calidad de Vida puede estar afectado por el nivel de actividad económica presente en el municipio, y éste a su vez afecta el recaudo por impuesto de industria y comercio. En el gráfico 11 se presenta el coeficiente β estimado para cada grupo de municipios clasificados según ICV. Se destaca el esfuerzo muy por encima del promedio para los municipios de “clase media-alta”, posiblemente por el espacio que tienen en términos de bases impositivas para aumentar sus recaudos. En cuanto al impuesto de industria y comercio se observa que los municipios de “clase media-baja” tuvieron un buen desempeño. Para los municipios con mejor índice de calidad de vida, el cambio en la tendencia de crecimiento de los ingresos por impuesto de industria y comercio es independiente de los cambios en las transferencias.

Gráfico 11. Esfuerzo fiscal según ICV.



Por su parte, el recaudo por impuesto predial depende de la distribución de la tierra al interior del municipio; los municipios más rurales posiblemente tienen una alta dependencia de este impuesto. En el gráfico 12 se presenta el esfuerzo fiscal estimado según el porcentaje de la población que vive en zonas rurales del municipio. Se destaca el esfuerzo especial sobre los ingresos tributarios totales ejercido por los municipios más rurales, liderado por un esfuerzo importante en el impuesto predial. Para los municipios con más del 75% de la población en zonas rurales, del impacto de 0,058 del cambio en la tendencia de crecimiento de las transferencias sobre la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios, 0,035 fue por el impuesto predial (aproximadamente el 60%). Para los municipios entre 50% y 75% de población rural, el esfuerzo sobre el impuesto predial tiene una participación similar sobre el esfuerzo total (61%).

Gráfico 12. Esfuerzo fiscal según ruralidad.



La legislación colombiana en materia de descentralización se ha desarrollado con la clasificación por categorías de acuerdo al tamaño poblacional, y a los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). En el gráfico 13 se presentan los resultados obtenidos para el esfuerzo sobre ingresos tributarios de acuerdo con dicha clasificación. Tanto los municipios de alta categoría (más poblados y con más ICLD) como los de categoría inferior presentaron un esfuerzo fiscal por encima del promedio. Se destaca la falta de esfuerzo para los municipios de categoría 4. Este resultado coincide con el análisis por población presentado en el gráfico 10: la “apatía fiscal” de los municipios de cuarta categoría posiblemente se explica por el comportamiento del impuesto de industria y comercio en los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes. Además, se repite el patrón en que los municipios de los extremos se esforzaron más que los medianos.

Finalmente, el gráfico 14 presenta los resultados por regiones geográficas. Se destaca el esfuerzo ejercido en la región oriental. El efecto del cambio en la tendencia de crecimiento de las transferencias sobre el cambio en la tendencia de crecimiento del recaudo tributario fue aproximadamente un 40% superior que el promedio nacional, mientras que en la región pacífica el esfuerzo fue casi la mitad del esfuerzo nacional. Esto sugiere que en las regiones con mayor actividad económica la descentralización permitió dinamizar el recaudo de impuestos.

Gráfico 13. Esfuerzo fiscal por categorías.

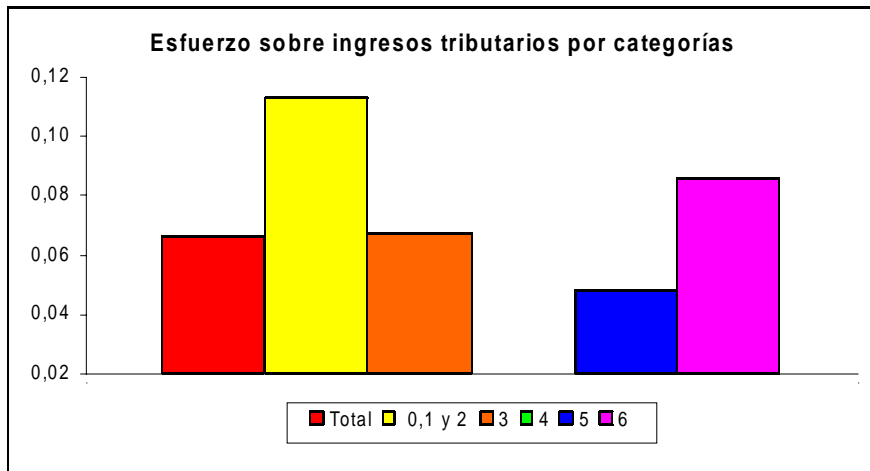
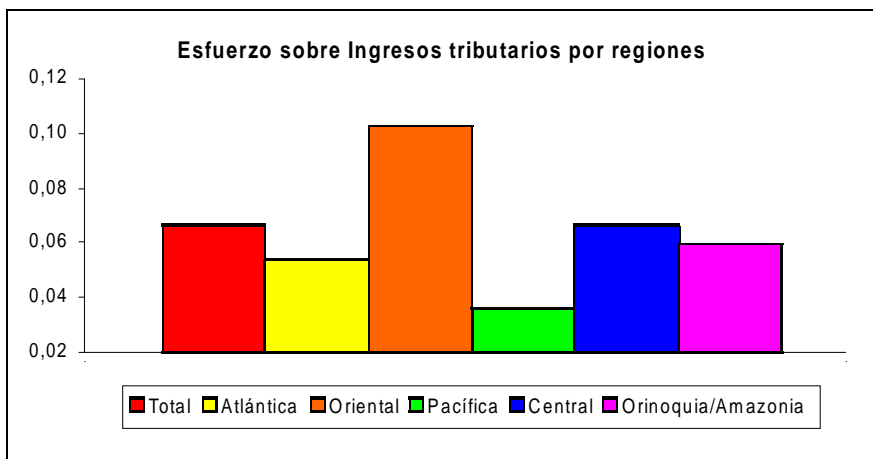


Gráfico 14. Esfuerzo fiscal por regiones.



D. Regresiones por cuartiles

Del análisis presentado hasta el momento queda claro que el esfuerzo fiscal difiere según el tipo de municipio; sin embargo, no parece haber una categorización unívoca. El patrón de comportamiento por población es similar al observado por categorías y difiere de la tendencia común en el análisis por ruralidad e Índice de Calidad de Vida.

Aprovechando el tamaño de la muestra completa, se utilizaron las “regresiones por cuantiles” (*quantile regressions*) para establecer el efecto de los cambios en la tendencia de crecimiento de las transferencias sobre la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios por cuantiles de municipios, según haya sido el comportamiento de sus ingresos tributarios, antes y después de la descentralización. Esta metodología permite encontrar de manera simultánea los coeficientes para cada grupo, a través de un proceso iterativo de minimización de la suma de los residuos absolutos.

En el gráfico 15 se muestran los resultados para la estimación por cuantiles. El efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios parece tener rendimientos marginales crecientes (ver tabla 2). El esfuerzo parece haberse concentrado en el 25% de los municipios con mejores avances en el recaudo a partir de 1992; esto sugiere que existe espacio para mejorar el recaudo. De nuevo se destaca el mayor esfuerzo en el recaudo del impuesto predial.

Gráfico 15. Esfuerzo fiscal por cuantiles.

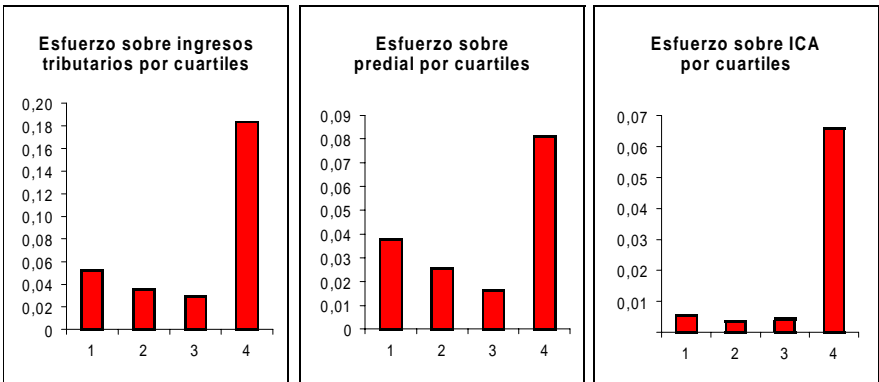


Tabla 2. Rendimientos marginales crecientes de las transferencias sobre los impuestos.

	Tributarios		ICA		Predial	
Transferencias	0,062754	***	0,017221	***	0,03892	***
Transferencias^2	0,001842	***	0,000558	***	0,001006	***
Constante	0,007984	***	0,001671		-0,005724	***

Significativo 99%***, 95%** , 90%*.

Los municipios que pertenecen al cuarto cuartil son aquellos con mejor desempeño en cuanto al recaudo, y como se mostró en el gráfico 15, los que se esforzaron fiscalmente con la descentralización. En este grupo se encuentran municipios de todas las características y resulta difícil establecer cuáles fueron los determinantes de su buen desempeño.

En la tabla 3 se muestra una caracterización de los municipios que pertenecen al cuartil con mejor desempeño en términos de esfuerzo fiscal. Se observa que los municipios con mayor índice de calidad de vida, los más poblados, más urbanos y de mejor categoría participan en una mayor proporción dentro del grupo de los municipios que más se esfuerzan.

E. Extensiones al modelo

En esta sección se trata de probar la robustez de los resultados encontrados. El resultado del esfuerzo fiscal puede presentar controversias, si se considera que los cambios en la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios pudieron haberse dado por los cambios en los precios de la tierra (base del impuesto predial), y no por un esfuerzo de las autoridades locales por aumentar sus recaudos. Por otra parte, se puede aducir que el esfuerzo generado por el aumento en las transferencias sería menor al estimado, (y posiblemente insuficiente) si se incluyen las tendencias crecientes en el gasto que experimentaron los municipios con la descentralización.

Para abordar estos aspectos se utilizaron dos extensiones al modelo, las cuales se presentan a continuación. En primer lugar se incluyen los cambios en la tendencia de crecimiento de los avalúos catastrales, y posteriormente el gasto no financiado con transferencias: en ninguno de los dos casos se afectan los resultados presentados en las secciones anteriores.

1. Efecto de los precios de la tierra sobre el recaudo tributario

Dada la importancia del impuesto predial sobre los ingresos corrientes municipales (28% aproximadamente), resulta necesario evaluar el efecto de los precios de la tierra sobre la tendencia de crecimiento del recaudo. Esto permitirá establecer si el impacto en el comportamiento de los ingresos tributarios se debió a la descentralización (esfuerzo fiscal) o estuvo determinado por los cambios en la base gravable del predial.

Para comprobar lo anterior se utilizó la base de datos de avalúos catastrales urbanos y rurales suministrada por el IGAC, para el periodo 1984-1998. La independencia de los catastros de Bogotá, Cali y Antioquia limita la información. El resultado de la combinación de la base de datos construida para los ejercicios anteriores y la suministrada por el IGAC es de 687 municipios.

Tabla 3. Porcentaje de municipios dentro del cuartil con mejor tendencia en recaudo.

Características	Municipios en muestra	Municipios en cuartil 4	%
Categoría			
Especial	3	2	66,67
1	11	3	27,27
2	29	12	41,38
3	50	15	30,00
4	87	22	25,29
5	242	58	23,97
6	379	91	24,01
ICV			
<50	227	34	14,98
50-60	264	61	23,11
60-70	187	64	34,22
>70	123	44	35,77
Población			
<10.000	278	69	24,82
10.000-20.000	221	52	23,53
20.000-50.000	216	52	24,07
>50.000	86	30	34,88
Ruralidad			
<25%	90	35	38,89
25%-50%	121	35	28,93
50%-75%	275	68	24,73
>75%	315	65	20,63
Región			
Atlántica	105	18	17,14
Oriental	316	87	27,53
Pacífica	98	29	29,59
Central	239	48	20,08
Orinoquia/Amazonia	43	21	48,84

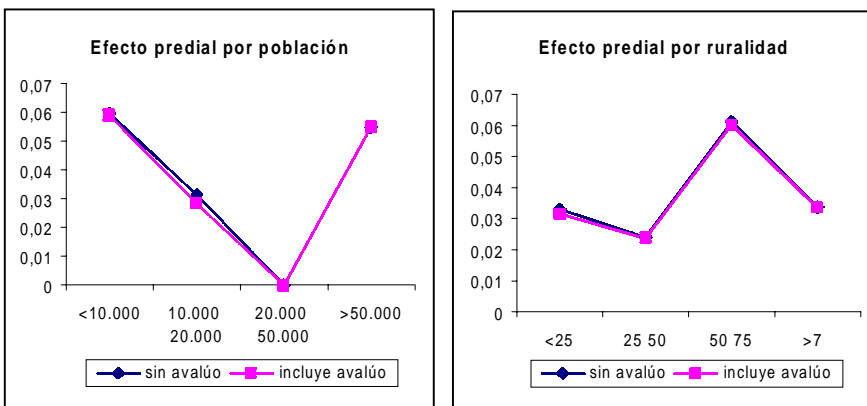
En el gráfico 16 se presentan los resultados obtenidos para los valores de β^9 (coeficiente de esfuerzo-pereza fiscal) para la muestra pequeña (hasta 1998 con 687 municipios), incluyendo y excluyendo las bases catastrales. El análisis se hizo por tamaño de municipio y ruralidad, pues como se vio en el gráfico 6 los resultados pueden ser diferentes.

Se observa que las líneas están casi superpuestas, es decir, el efecto de los cambios en las transferencias sobre los cambios en la tendencia del recaudo por impuestos a nivel municipal es independiente del efecto que los cambios en las bases catastrales pudieron ejercer sobre los mismos.

2. Efecto del gasto sobre el recaudo tributario.

La tendencia creciente en las responsabilidades de gasto de los municipios podría llevar a plantear que el efecto del esfuerzo fiscal estimado para las transferencias fue simplemente una respuesta de las autoridades locales para satisfacer su restricción presupuestal. Bajo este argumento, el efecto sobre el cambio en la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios asociado al cambio en las transferencias sería inferior al estimado hasta el momento.

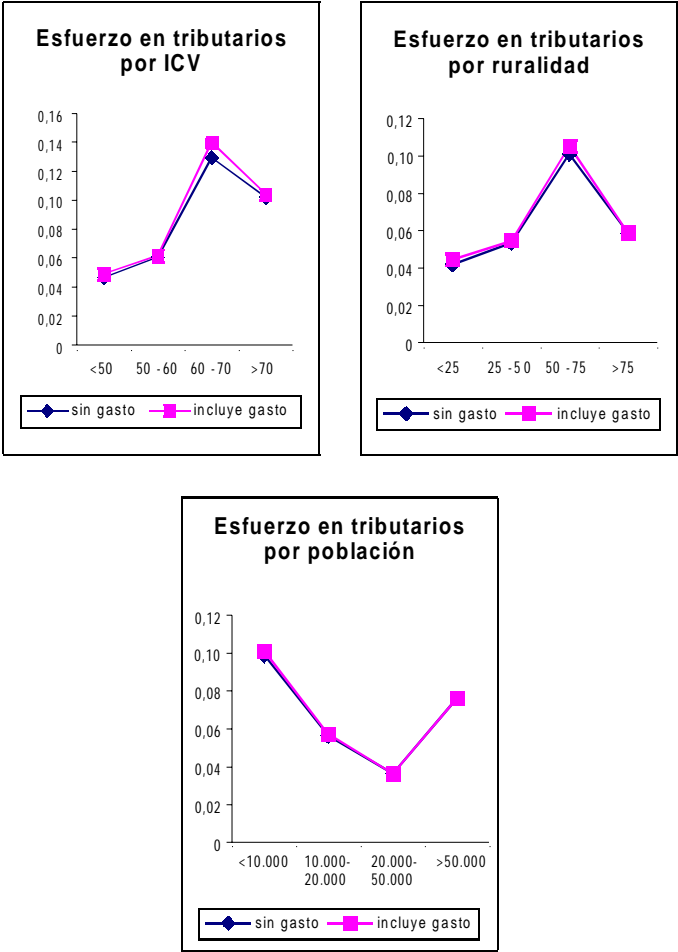
Gráfico 16. Relevancia de incluir el avalúo catastral.



⁹ La ecuación estimada, incluyendo avalúo, es: $\Delta Tri_j(t_2, t_2') - \Delta Tri_j(t_1, t_1') = \alpha + \beta[\Delta Tra_j(t_2, t_2') - \Delta Tra_j(t_1, t_1')] + \delta[\Delta Avaluo_j(t_2, t_2') - \Delta Avaluo_j(t_1, t_1')] + v_j$

Con el fin de probar la validez de esta hipótesis se incluyó en el modelo la tendencia de crecimiento de los gastos no financiados con transfe-
rencias¹⁰. Los resultados β por tipo de municipio se presentan en el
gráfico 17. De nuevo, las líneas están casi superpuestas, lo que indica

Gráfico 17. Relevancia de incluir el gasto propio.



¹⁰ El gasto total está altamente correlacionado con las transferencias y su inclusión genera problemas de multicolinealidad. La ecuación estimada es:

$$\Delta Tri_j(t_2,t_2') - \Delta Tri_j(t_1,t_1') = \alpha + \beta[\Delta Tra_j(t_2,t_2') - \Delta Tra_j(t_1,t_1')] + \delta[\Delta Gasto_j(t_2,t_2') - \Delta Gasto_j(t_1,t_1')] + v_j$$

que la inclusión del gasto no afecta los resultados presentados en las secciones anteriores: el efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales es independiente de la tendencia en el gasto.

VI. Conclusiones y recomendaciones

La utilización de la metodología de diferencias en diferencias ha permitido establecer que, una vez se controla por las tendencias propias de cada municipio, la descentralización, en particular el aumento de las transferencias intergubernamentales, tuvo un efecto positivo sobre los ingresos tributarios municipales. Sin embargo, el efecto es pequeño y diferencial según el tipo de municipio: es más fuerte para el impuesto predial que para el de industria y comercio, y es independiente de los cambios en la tendencia de las bases catastrales y del gasto municipal. Este resultado sugiere que con la descentralización las autoridades locales prefirieron incurrir en los costos de mejorar el recaudo de impuestos en sus municipios, para obtener los beneficios políticos y sociales de mejorar el gasto y responderle a sus electores.

En total, el análisis por categorías y población muestra que los municipios medianos se han esforzado poco. En particular, la categoría 4 no cambió su política tributaria con la descentralización, es decir, su esfuerzo ha sido nulo; esto coincide con un esfuerzo nulo en ICA por parte de los municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes. El esfuerzo ejercido en impuesto predial estuvo liderado por los municipios pequeños y por aquellos con un mayor porcentaje de la población fuera de la cabecera municipal (mayor ruralidad). El esfuerzo en el recaudo de impuesto de industria y comercio fue liderado por los municipios más poblados.

A través del análisis por cuartiles se demuestra que, incluso en los municipios en los que la tendencia de crecimiento de los impuestos tributarios fue más débil, este comportamiento estuvo acompañado por tendencias similares en los recursos transferidos. Además, las transferencias a los municipios tienen retornos marginales crecientes sobre los ingresos tributarios municipales.

A pesar de que los resultados en materia de esfuerzo fiscal son positivos, posiblemente el recaudo por impuestos mejoraría satisfactoriamente por algunas políticas tributarias, de eficiencia administrativa y actualización en las bases, así como por el diseño de incentivos para que las autoridades locales se inclinen a incurrir en los costos de aumentar los recaudos para recibir los beneficios de ello. Los resultados por cuartiles de municipios muestran que existe espacio para un mayor esfuerzo fiscal.

El desempeño municipal en materia impositiva sugiere que políticas de fortalecimiento de los impuestos con bases no móviles pueden mejorar el recaudo a través de un mayor esfuerzo fiscal. Posiblemente las políticas sobre este tipo de impuestos se pueden dirigir más fácilmente hacia aumentos en el recaudo que aquellas sobre impuestos con bases móviles, por el riesgo de que estas últimas incentiven desplazamientos de las actividades gravables.

En el futuro, la legislación territorial debe incluir mejores premios al esfuerzo de los municipios, teniendo en cuenta su capacidad. Además, se debe buscar una categorización municipal compatible con el desempeño fiscal y no sólo con características socioeconómicas de los municipios. En la actualidad la regulación es homogénea para municipios con desempeño heterogéneo.

Bibliografía

- AGHÓN (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: Balance y principales desafíos*. LASA.
- BIRD (1999). *Transfers and incentives in intergovernmental fiscal relations*.
- BORJAS, FREEMAN and KATZ (1997). "How much do immigration and trade affect labor market outcomes?". En: *Brookings Papers on Economic Activity 1*.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1993). *Descentralización fiscal: Marco conceptual*. Naciones Unidas, CEPAL/GTZ.

CORREA and STEINER (1995) «Decentralization in Colombia: Recent changes and main challenges». En *Colombia, an opening economy?* JAI press.

DILLINGER and WEBB (1999). *Decentralization and fiscal management in Colombia*. Banco Mundial

ECHAVARRÍA, RENTERÍA and STEINER (2000). «Decentralization and bailouts in Colombia». En: *Working paper no. 14*. Fedesarrollo.

JIMÉNEZ (1996). «Capacidad fiscal de los municipios». En: *Planeación y Desarrollo*, vol. 27, no. 3. Departamento Nacional de Planeación.

JUNGUITO, MISAS y MELO (1995). «La descentralización fiscal y la política macroeconómica». En: *Borradores de economía*. no. 31. Banco de la República.

LOZANO (1998). «Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia». En: *Borradores de economía*. Banco de la República

SÁNCHEZ, GUTIÉRREZ y PARRA (1994) «Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal de los entes territoriales. Una aproximación econométrica». En: *Coyuntura Económica*. Fedesarrollo.

SÁNCHEZ, OLIVERA y CORTÉS (1997). «Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas». En: *Planeación y desarrollo*. Vol. 28, no. 3. Departamento Nacional de Planeación.

STIGLITZ (1998). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch Editor.

TANZI (2000). *On fiscal federalism: Issues to worry about*.

TIEBOUT (1956). A pure theory of local expenditure". JPE 64.

WIESNER (2000). «Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial». *En Archivos de economía*. no. 174. Departamento Nacional de Planeación.

ZAPATA, ACOSTA y GONZÁLEZ (2001). «Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?». *En Archivos de Economía*. no. 165. Departamento Nacional de Planeación.